

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 720

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 2 de junio de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado **Enrique Alberto De Gracia Lezcano**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente)**.

**Alegato de Conclusión
(Concepto de la Procuraduría
de la Administración).**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo
Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar, en tiempo oportuno, el concepto de Ley dentro del alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración relacionado con el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

En la **Vista Fiscal 1329 de 27 de noviembre de 2020**, esta agencia del Ministerio Público manifestó que en el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por el accionante consistía en que se declarara nula, por ilegal, la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, por la cual la **Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente)**, resolvió, entre otras cosas, aceptar la modificación al Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado “*Recepción*,

Almacenamiento, Regasificación, Distribución y Comercialización de Gas Natural y la Construcción de una Central Térmica”, consistente en:

1. Ampliar la capacidad de generación de la central térmica de ciclo combinado de 150 MW a 670 MW, mediante el uso de dos (2) turbinas de gas con una capacidad nominal de 224 MW cada una y una turbina de vapor con capacidad nominal de 222 MW, en vez de dos (2) turbinas a gas natural con capacidad de 45 MW cada una y una turbina a vapor de 40 MW; y

2. Reemplazar el promotor del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, de la sociedad **LNG Group Panamá, S.A.**, hacia la sociedad **Panamá NG Power, S.A.** (Cfr. fojas 1-32 del expediente judicial y fojas 466-468 de la copia autenticada del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

En este orden de ideas, también señalamos que de las constancias procesales que obran en el expediente judicial, se observa que dicho Estudio de Impacto Ambiental, aprobado por la Resolución IA-172-11 de 9 de marzo de 2011, fue presentado inicialmente por la sociedad **LNG Group Panamá, S.A.**, cuyo representante legal es **José Dapelo Benítez**; y elaborado bajo la responsabilidad de Natalia Ivanova y Dagmar Henríquez, personas naturales inscritas en el Registro de Consultores Ambientales que lleva el **Ministerio de Ambiente**; y que de acuerdo al documento de análisis, el proyecto consiste en la instalación de una terminal para explotar y desarrollar la actividad de recepción, almacenamiento, regasificación, distribución y comercialización de gas natural, así como para explotar y desarrollar la actividad de generación eléctrica mediante la construcción, instalación, operación y mantenimiento de una Central Térmica de Ciclo Combinado de 150 MW utilizando gas natural como combustible, con sus respectivas

líneas de conexión a las redes de transmisión, equipos de transformación e instalaciones de manejo de combustible, con el fin de producir y vender potencia y energía, y todo lo que está contemplado y previsto para las Zonas Libres de Petróleo, sobre un área de cuarenta y ocho hectáreas con cinco mil novecientos metros cuadrados (48 Has + 5,900 m²), localizado en el corregimiento de Cristóbal, distrito y provincia de Colón (Cfr. fojas 93-94 del expediente judicial y 308-315 de la copia autenticada del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

Igualmente, señalamos que se observa que la sociedad **LNG Group Panamá, S.A.**, a través de su representante legal, posteriormente presentó ante la entidad demandada una solicitud de modificación al instrumento de gestión ambiental aprobado, consistente en la ampliación de la capacidad de generación de la central térmica y en el cambio de promotor del proyecto hacia la sociedad **Panamá NG Power, S.A.**, petición que fue aprobada por la autoridad administrativa, a través de la Resolución IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, que constituye el objeto de la presente causa (Cfr. foja 94 del expediente judicial y fojas 466-468 de la copia autenticada del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

Así mismo, indicamos que mediante la Resolución DIEORA-IAM-044-2014, de 25 de abril de 2014, el **Ministerio de Ambiente** aprobó una nueva solicitud de modificación presentada por **José Dapelo Benítez**, representante legal de la sociedad **Panamá NG Power, S.A.**, consistente en el cambio del promotor del proyecto, de allí que, la sociedad **Panamá NG Power, S.A.**, se constituye como promotor de la parte relacionada con la *construcción de la central térmica*, mientras que la sociedad **LNG Group Panamá, S.A.**, es promotor del componente relacionado con la *recepción*,

almacenamiento, regasificación, distribución y comercialización de gas natural, lo cual significa que ambas personas jurídicas son responsables del cumplimiento del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, aprobado a través de la Resolución IA-172-11 de 9 de marzo de 2011 (Cfr. fojas 95-96 del expediente judicial y 542-543 de la copia autenticada del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

II. Normas que se estiman infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones listadas en el apartado anterior, el demandante señala, entre otras cosas, que la modificación al Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado *“Recepción, Almacenamiento, Regasificación, Distribución y Comercialización de Gas Natural y la Construcción de una Central Térmica”*, el cual fue aprobado por el **Ministerio de Ambiente**, mediante la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, acusada de ilegal, constituía una nueva obra, por tanto, debía someterse al proceso de evaluación establecido en el **Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, aún más porque se encuentra localizado en las riberas del Canal, por tanto, estima que se transgredió lo dispuesto en el **artículo 23** de la Ley General de Ambiente (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Asimismo, el actor alega que la no presentación de un nuevo instrumento de gestión ambiental para dicha modificación, constituía una clara y flagrante causal de incumplimiento a la normativa vigente, por lo que se debió proceder con la paralización del proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 30 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998** (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Añade que, en contravención al **artículo 20 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, la modificación al EsIA no se sometió al proceso de evaluación al que fue surtido inicialmente, habida cuenta que los cambios que se pretendían introducir implicaban impactos que excedían la norma que los regula o que no habían sido contemplados en el instrumento original aprobado, pues no sólo se accedió al cambio de promotor, sino que, además, se amplió significativamente la capacidad de la central térmica de ciclo combinado de 150 MW a 670 MW, es decir, se aumentó cerca de 4.5 veces más de lo contemplado originalmente. En torno a las turbinas, señala que el cambio permitió el uso de dos (2) turbinas de gas, con una capacidad nominal de 224 MW, cada una, y una (1) turbina a vapor con una capacidad nominal de 222 MW, en lugar de las dos (2) turbinas a gas natural que existían previamente cuya capacidad era de 45 MW, cada una, y una (1) turbina preliminar a vapor de 40 MW, lo que a su juicio, pone en riesgo el área del Canal del Panamá tomando en cuenta el impacto negativo e indirecto que el proyecto podría causar (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

Por otro lado, el accionante expone que el acto administrativo impugnado, que aprobó la modificación del EsIA, no consignó en su parte motiva los consultores ambientales que elaboraron dicha propuesta, incluso, manifiesta que la entidad administrativa no realizó una diligencia de campo para determinar los posibles niveles de afectación o las nuevas medidas de mitigación, en infracción del **artículo 26 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998** (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, el demandante argumenta que sobre la base de las categorías de los Estudios de Impacto Ambiental establecidas en el **artículo**

24 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, las modificaciones aprobadas por la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, que ampliaron la capacidad de generación de energía térmica de 150 MW a 670 MW, convirtieron el instrumento de gestión en Categoría III, sobre todo al estar ubicado en la cuenca del Canal de Panamá, por tanto, el actor estima que debió someterse a un proceso de evaluación más profundo con la finalidad de analizar, identificar y aplicar las medidas de mitigación correspondientes, pues la ejecución del proyecto podría provocar impactos negativos de tipo indirecto, acumulativo y/o sinérgico de significación cuantitativa y/o cualitativa (Cfr. fojas 18-21 del expediente judicial).

Respecto a la participación ciudadana, el recurrente arguye que la modificación propuesta debió someterse a conocimiento del público, al tenor de lo dispuesto en el **artículo 27** de la Ley General de Ambiente, pues se trataban de cambios minuciosos que demandaban una consulta pública con los miembros de las comunidades que directamente se verían afectadas o beneficiadas por el desarrollo del proyecto (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

En relación con este tema, el actor es de la opinión que la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, obvió lo dispuesto en el **artículo 29 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, puesto que con independencia de la categoría del instrumento de gestión ambiental, los promotores de los proyectos, públicos o privados, deben garantizar la participación ciudadana, en ese sentido, estima que en el caso que nos ocupa se debió establecer un plan, realizar una consulta formal mediante la modalidad de foro público y mantener la propuesta de modificación a disposición de la comunidad, según los términos, mecanismos y

procedimientos previstos en el reglamento (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

En igual sentido, el demandante es del criterio que el acto acusado de ilegal, violó lo establecido en el **artículo 52** del Reglamento que aprueba el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, pues conforme a dicha disposición legal la resolución que apruebe o rechace el estudio deberá contener una serie de aspectos, no obstante, considera que en ningún concepto la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, ponderó que se hubiera realizado alguna consulta a las Unidades Ambientales Sectoriales, ni consignó que se haya efectuado un proceso de participación ciudadana o, en todo caso, tampoco hizo referencia a los comentarios emitidos por la ciudadanía respecto a la propuesta de modificación solicitada por el promotor al **Ministerio de Ambiente** (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

Del mismo modo, el accionante opina que el acto impugnado contraviene el **artículo 121 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997**, ya que teniendo en cuenta que el referido proyecto se ubica en la región interoceánica, la propuesta de modificación debió ser sometida a consideración de la Junta Directiva del Canal de Panamá y contar con su aprobación, ante los posibles o potenciales riesgos que la obra pudiera generar (Cfr. fojas 25-28 del expediente judicial).

En último término, quien concurre estima que la propuesta de modificación fue aceptada aun cuando la Resolución IA-172-11 de 9 de marzo de 2011, que aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, ya había vencido de pleno derecho, pues el **artículo 9** de dicho acto administrativo estableció que regiría a partir de su notificación, la cual fue

efectiva el 9 de marzo de 2011, e igualmente, dispuso que tendría una vigencia de dos (2) años para el inicio de su ejecución, no obstante, discurre que desde la fecha de notificación hasta el momento de la expedición de la resolución acusada, habían transcurrido dos (2) años y once (11) meses aproximadamente, sin que se hubiere hecho alguna gestión para llevar a cabo la obra, lo que a su juicio, constituye una omisión absoluta de trámites fundamentales al tenor del **artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000** (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

Por las razones expuestas, el recurrente considera que, luego de su análisis, debe declararse nula, por ilegal, la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente)**, por la cual se aprueba la modificación al Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado del proyecto denominado *“Recepción, Almacenamiento, Regasificación, Distribución y Comercialización de Gas Natural y la Construcción de una Central Térmica”* (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

III. Actividad probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 213 de 20 de abril de 2021**, visible a fojas 170 a 172, a través del cual se admitieron las pruebas documentales aportadas por la parte actora con su demanda, y también, los medios probatorios presentados por el Tercero Interesado con su contestación (Cfr. fojas 33-40, 41-43, 113 y 115 del expediente judicial).

De igual forma, mediante el referido Auto el Tribunal ofició al **Ministerio de Ambiente** para que remitiera copia autenticada de los siguientes documentos:

1. Resolución DIEORA-IA-164-2017 de 6 de diciembre de 2017, por la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente a proyecto denominado Gas To Power Panamá;

2. Resolución DIEORA-IA-026-16 de 25 de febrero de 2016, por la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente a proyecto denominado "Proyecto Costa Norte"; y

3. Resolución DIEORA IAM-024-2016 de 29 de junio de 2016, por la cual se aprueba la solicitud de modificación del Estudio de Impacto Ambiental Categoría II, denominado "Proyecto de Interconexión dl Sistema Eléctrico Nacional del Proyecto Costa Norte", aprobado mediante la Resolución DIEORA IA-092-2016 de 16 de junio de 2016.

Análogamente, la Sala Tercera ofició a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos a que fin que remitiera la copia autenticada de la Nota fechada 5 de febrero de 2019, a través de la cual el Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá dio respuesta a la Nota DSAN-0240-2019 de 21 de enero de 2019, que guarda relación con las declaraciones brindadas por un ejecutivo de la entidad interoceánica a la Televisora Nacional, S.A., sobre el permiso de compatibilidad que le solicitó la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que la sociedad **Panamá NG Power S.A.**, construyera, desarrollara y operara un proyecto en Telflers, Colón.

A su vez, el Tribunal admitió la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el proceso de evaluación de impacto ambiental del proyecto denominado "*Recepción, Almacenamiento, Regasificación, Distribución y Comercialización de Gas Natural y la Construcción de una Central Térmica*", el cual fue aportado por la entidad

demandada, y aducida por el Tercero Interesado en su contestación de demanda; así como, el Informe de Conducta-Oficio 1471 de 20 de agosto de 2020, emitido por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, que fue aportado por el **Ministerio de Ambiente** con su informe explicativo de conducta (Cfr. fojas 97-99 del expediente judicial).

Por su parte, vale la pena acotar que no fueron admitidas otras pruebas documentales propuestas por el activador judicial, puesto que incumplían lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. fojas 44-50, 51-57, 58-64, 65-66 y 62-69 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, este Despacho observa que, concretamente, el recurrente estima que el acto acusado, es decir, la modificación al Estudio de Impacto Ambiental aprobado mediante la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, es ilegal, toda vez que el mismo fue dictado por la entidad administrativa prescindiendo de aspectos técnicos y procedimentales, los cuales podemos sintetizar de la siguiente manera:

1. La modificación aprobada constituía una nueva obra o actividad, por tanto, se requería la presentación de una nueva herramienta de gestión ambiental, de conformidad con el **artículo 20 (párrafo 1 y 2) del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**; y los **artículos 23 y 30 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**.

2. El aumento de la capacidad de la central térmica que fue aprobada por el acto impugnado, convirtió el Estudio de Impacto Ambiental en Categoría III, especialmente tomando en cuenta que el proyecto se encuentra ubicado en la cuenca del canal, esto considerando la clasificación

establecida en el **artículo 24 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**.

3. La Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, no estableció los consultores ambientales que participaron en la elaboración de los cambios propuestos, al tenor del **artículo 26** de la Ley General de Ambiente, ni la opinión fundada de las Unidades Ambientales Sectoriales y las consideraciones sobre los resultados del proceso de participación ciudadana desarrollado, según lo dispone el **artículo 52** del Reglamento.

4. Partiendo de la premisa que la modificación aprobada constituía un nuevo instrumento de gestión ambiental, Categoría III, se debió someter a consulta pública y hacer efectiva la participación ciudadana de las comunidades aledañas al proyecto, en concordancia con el **artículo 27 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**; y el **artículo 29 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**.

5. La modificación aprobada mediante la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, debió ser sometida a consideración de la Junta Directiva del Canal de Panamá para su posterior aprobación, conforme lo estatuye el **artículo 121 (numerales 1 y 5) de la Ley 19 de 11 de junio de 1997**.

6. El acto administrativo bajo análisis fue dictado con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales, tal como reza el **artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, toda vez que el Estudio de Impacto Ambiental, aprobado por la Resolución IA-172-11 de 9 de marzo de 2011, no se encontraba vigente al momento en que la entidad administrativa aceptó la modificación propuesta por el promotor.

De las evidencias anteriores, esta Procuraduría estima oportuno realizar algunas consideraciones respecto al proceso de evaluación de impacto ambiental vigente al tiempo de aprobación de la herramienta de gestión, antes de emitir concepto, a efecto de lograr una mejor aproximación al tema objeto de estudio.

De conformidad con el **artículo 23 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, aplicable al momento de la emisión del acto impugnado, las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por sus características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental, requerirán de un Estudio de Impacto Ambiental, previo al inicio de su ejecución, los cuales deberán someterse a un proceso de evaluación, que según el **artículo 24** del mismo cuerpo normativo, comprendía tres (3) etapas, la primera de las cuales consistía en la presentación del documento ante el ente rector; la segunda, la evaluación y aprobación del instrumento de gestión ambiental por parte de la entidad rectora; y la tercera, el seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la ejecución de la herramienta y de la resolución administrativa (Cfr. página 19 de la Gaceta Oficial 23578 de 3 de julio de 1998).

En ese mismo orden, el **artículo 26** de la citada excerpta legal disponía que los Estudios de Impacto Ambiental serían elaborados por personas idóneas, naturales o jurídicas, independientes de la empresa promotora de la actividad, obra o proyecto, debidamente certificadas por la entonces **Autoridad Nacional del Ambiente** (hoy **Ministerio de Ambiente**); mientras que el **artículo 27** estipulaba que la entidad haría de conocimiento público la presentación de dichos instrumentos, para su consideración, y otorgaría un plazo para la emisión de comentarios, conforme a lo establecido

en la reglamentación y tomando en cuenta la complejidad del proyecto, obra o actividad (Cfr. páginas 19-20 de la Gaceta Oficial 23578 de 3 de julio de 1998).

Dentro de esta perspectiva, el **Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, que establece el Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, dispone en su **artículo 6**, que no se podrá iniciar la ejecución de una actividad, obra o proyecto sin contar con la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente; el cual será elaborado por personas idóneas, ya sea naturales o jurídicas, independientes del promotor, que deberán estar inscritas y habilitadas en el Registro de Consultores Ambientales que para tales efectos lleva la entidad ambiental, tal como lo señala el **artículo 14** de la aludida disposición legal (Cfr. páginas 13 y 16 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Paralelamente, el **artículo 24** del mencionado Reglamento determina que el proceso de evaluación de impacto ambiental contemplará tres (3) categorías de Estudio de Impacto Ambiental, que constituye un documento de análisis aplicable a las actividades, obras o proyectos enlistados en el **artículo 16** del cuerpo legal en referencia, y que toma en consideración la eliminación, mitigación y/o compensación de los potenciales impactos ambientales negativos que el mismo pueda inducir en el entorno, caracterizándose de la siguiente manera:

1. Categoría I: son aquellos que pueden generar impactos ambientales negativos no significativos y que no conllevan riesgos ambientales significativos;

2. Categoría II: son aquellos cuya ejecución puede ocasionar impactos ambientales negativos de carácter significativo que afecten parcialmente el

ambiente; los cuales pueden ser eliminados o mitigados con medidas conocidas y fácilmente aplicables, conforme a la normativa ambiental vigente.

3. Categoría III: son aquellos cuya ejecución puede producir impactos ambientales negativos de tipo indirecto, acumulativo y/o sinérgico de significación cuantitativa y/o cualitativa, que ameritan un análisis y evaluación más profunda, así como la identificación y aplicación de las medidas de mitigación respectivas (Cfr. página 24 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Sobre el particular, el **artículo 41** del Reglamento dispone que el proceso de evaluación de impacto ambiental se gestionará en tres (3) fases, a saber: la fase de recepción, que contempla la presentación y verificación del estudio, de acuerdo a su categoría; el periodo de evaluación y análisis, en el cual la entidad ambiental y las Unidades Ambientales Sectoriales (UAS) y municipales verifican el cumplimiento de los contenidos formales y de fondo exigidos, para lo cual se podrá solicitar al promotor aclaraciones a la información presentada; y finalmente, la etapa de decisión, donde la autoridad formalizará su decisión de aprobación o rechazo del documento sometido a consideración (Cfr. páginas 33 y 34 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

En relación con el contenido del Estudio de Impacto Ambiental, el **artículo 26 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, señala los aspectos mínimos que dicho documento de análisis deberá incluir para ser admitido a la primera fase del procedimiento administrativo, con el fin de garantizar una adecuada y fundada predicción, identificación e interpretación de los impactos ambientales que pueda generar el proyecto,

obra o actividad; así como la idoneidad técnica de las medidas propuestas por el promotor y los consultores para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos; así como lo tocante a la consulta, valoración y evaluación intersectorial, y la participación ciudadana (Cfr. páginas 27-28 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Luego de estas reflexiones, debemos partir por señalar que este Despacho advierte que **los documentos propuestos por el activador judicial con la demanda no respaldan sus argumentos**, tal como lo ha expresado el jurista Eduardo Couture, quien señala que: *“La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015).

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen **el recurrente no asumió la carga procesal adecuadamente, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**, pues en la etapa probatoria **el accionante no aportó elementos adicionales que corroboraran sus afirmaciones**, habida cuenta que la acción contencioso administrativa cuestionaba la legalidad de la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, respecto a aspectos técnicos de relevancia, como lo es el cambio de categoría en virtud de la modificación al Estudio de Impacto Ambiental aprobado.

Sobre este deber de las partes de probar sus alegaciones, se refirió la Sala Tercera, mediante la **Resolución de 25 de noviembre de 2019**, en

una demanda de similar naturaleza, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Por otra parte, al verificar el material probatorio incorporado al proceso de marras, con el objeto de constatar las apreciaciones esbozadas por el demandante logramos determinar que existe una total ausencia de pruebas idóneas que permitan a esta Sala llegar a la convicción de la presunta ilegalidad de la resolución acusada, siendo esto un deber inherente de quien demanda en esta jurisdicción contencioso administrativa, al tenor de lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, según el cual ‘incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.’

Ello es así, toda vez que **para poder determinar la posible vulneración** de los artículos 182, 184, 185 y 197 del Código de Trabajo, que guardan relación con la preservación de derechos consignados en los contratos, convenciones de trabajo y la ley, producto de una modificación al reglamento interno de trabajo por parte del empleador, **el Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá debió aportar los contratos de trabajo suscritos entre los empleados y la empresa Productos Panameños, S.A., así como las convenciones o acuerdos celebrados producto de una convención colectiva de trabajo, y de esta forma hubiésemos podido comprobar si el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al aprobar el Reglamento Interno de Trabajo, dio fiel cumplimiento a su deber de observar lo establecido en las leyes, decretos, convenciones y contratos vigentes, previo a la aprobación de ese estatuto.**

Es oportuno en esta ocasión, comentar lo manifestado por el jurista colombiano Gustavo Penagos, cuando se refiere al tema de la carga de la prueba, al indicar que: **‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’**. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En ese mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que: **‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’**. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición.

Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399).

Como puede observarse de la doctrina antes citada, **la carga de la prueba le correspondía al Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá, no al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, quien debía acreditar a este Tribunal de Justicia la ilegalidad del Reglamento Interno de Trabajo de la empresa Productos Panameños, S.A.**" (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene dentro de una acción contencioso administrativa que quien concurra cumpla con su responsabilidad de acreditar sus pretensiones ante la Sala Tercera; ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, **ninguna de las pruebas aportadas al proceso por el recurrente con la demanda, contribuyen a desmeritar las actuaciones administrativas adelantadas por el Ministerio de Ambiente, ni aportan elementos de convicción que corroboren sus argumentos, ni los cargos de infracción alegados, de allí que, estimamos que los mismos deben ser desestimados.**

Pese a lo antedicho, este Despacho realizó un análisis de las constancias procesales que obran en el expediente administrativo que dieron origen al acto acusado y las confrontó con las disposiciones jurídicas que el actor aduce han sido infringidas, y advirtió que en sustento de su pretensión, el demandante hizo mención en su escrito y aportó documentación relacionada a otros proyectos similares a la construcción y operación de centrales térmicas que se ejecutan en el país y que han sido aprobadas por la entidad demandada; sin embargo, lo cierto es que el **artículo 23 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, establece expresamente cinco (5) criterios de protección ambiental que los promotores y las autoridades ambientales deberán observar al momento de elaborar y

evaluar, respectivamente, los Estudios de Impacto Ambiental a fin de determinar, ratificar, modificar, y revisar la categoría de los mismos (Cfr. página 22 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Lo anterior significa que **la calificación de categoría de un proyecto, obra o actividad dependerá de la identificación de los impactos ambientales significativamente adversos que éste pueda generar o presentar, esto es, si produce alguno de los efectos, características o circunstancias previstas en uno o más de los cinco (5) criterios de protección ambiental descritos en el artículo 23 del Reglamento y, que como vimos previamente, también estará subordinado a las medidas de eliminación, mitigación y/o compensación de las potenciales repercusiones negativas que pueda provocar en el entorno, por lo que se deduce que la clasificación de un estudio como Categoría II o III no resulta simple o semejante en todos los casos, toda vez que ello depende de la realización de un examen técnico y atento de las condiciones del espacio geográfico a intervenir y de la incidencia de la acción humana en el terreno a afectar.**

En tales circunstancias, el Informe Técnico elaborado por la entidad demandada respecto a la solicitud de modificación propuesta por la sociedad **LNG Group Panamá, S.A.**, a la herramienta de gestión aprobada, señaló lo que a seguidas se copia:

“III. ANÁLISIS TÉCNICO

Una vez revisado y analizado **la solicitud de modificación** del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II denominado **RECEPCIÓN, ALMACENAMIENTO, REGASIFICACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE GAS NATURAL Y LA CONSTRUCCION DE UNA CENTRAL TÉRMICA**, se advierte lo siguiente:

Cambios propuestos: consiste en la ampliación de la capacidad de generación de la central térmica de ciclo combinado de 150 MW a 670 MW, mediante el uso de dos turbinas de gas con una capacidad nominal de 224 MW cada una y una turbina de vapor con capacidad nominal de 222 MW, en vez de dos turbinas a gas natural con capacidad de 45 MW cada una y una turbina a vapor de 40 MW, y el cambio de promotor del Estudio de Impacto Ambiental, de **LNG GROUP PANAMÁ, S.A.**, hacia el nuevo promotor denominado **PANAMA NG POWER, S.A.**

Considerando que durante la Evaluación del Estudio aprobado se determinó que los impactos más significativos a generarse por el desarrollo de dicha actividad eran: remoción de la capa vegetal, afectación de la flora y fauna, alteración de la calidad del suelo, emisiones de gases, producción de ruido, generación de gases y partículas producto de la combustión de los motores; es opinión de esta Dirección que los **cambios propuestos** mediante la solicitud de modificación **no implican** impactos ambientales distintos a los identificados en el Estudio Ambiental aprobado, para los cuales se contempla la continuidad de las medidas de prevención y/o mitigación apropiadas para los impactos y riesgos ambientales no significativos generados por el desarrollo de la actividad, razón por la cual se da continuidad a la viabilidad ambiental.

Luego de efectuar la revisión de la documentación legal aportada por el peticionario y del expediente administrativo correspondiente al referido proyecto, la Autoridad Nacional del Ambiente confirma que el señor **JOSÉ DAPELO BENÍTES**, persona natural, portador del pasaporte No. C488000, es el representante legal de la empresa **PANAMÁ NG POWER, S.A.**, por lo tanto se considera que la solicitud presentada de cambio de promotor del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, denominado **RECEPCIÓN, ALMACENAMIENTO, REGASIFICACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE GAS NATURAL Y LA CONSTRUCCION DE UNA CENTRAL TÉRMICA**, es procedente.

IV. CONCLUSIONES

1. Que una vez evaluada la solicitud de modificación del Estudio de Impacto Ambiental y verificado que este cumple con los aspectos técnicos y formales, los requisitos mínimos establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 155 de 05 de agosto de 2011, Decreto Ejecutivo N° 975 de 23 de agosto de 2012, que modifica el artículo 20 del

Decreto Ejecutivo No. 123 de 2009, y que el mismo se hace cargo adecuadamente de los impactos producidos por el desarrollo de la actividad, se considera viable el desarrollo de dicha actividad.

2. Que la modificación del Estudio de Impacto Ambiental en su Plan de Manejo Ambiental, contempla la continuidad de las medidas de prevención y/o mitigación apropiadas para los impactos y riesgos ambientales generados por el desarrollo de la actividad, que fueron incluidas en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado.

V. RECOMENDACIONES

Este informe recomienda **APROBAR** la solicitud de modificación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto **'RECEPCIÓN, ALMACENAMIENTO, REGASIFICACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE GAS NATURAL Y LA CONSTRUCCION DE UNA CENTRAL TÉRMICA'** y el cambio de promotor de **LNG GROUP PANAMÁ, S.A.**, hacia el nuevo promotor denominado **PANAMÁ NG POWER, S.A.**, y mantener en todas sus partes, el resto de la **DIEORA IA-172-11, del 09 de marzo del 2011.**

..." (Cfr. fojas 463 y 464 del expediente administrativo aportado por la entidad demandada) (La negrita es de la autoridad y la subraya es nuestra).

Tal como se desprende del texto arriba reproducido, conforme al criterio técnico de la autoridad, las modificaciones propuestas consistentes en la ampliación de la capacidad de generación de la central térmica de ciclo combinado de 150 MW a 670 MW y el cambio del promotor, no implicaban impactos ambientales distintos a los identificados en el instrumento de gestión aprobado inicialmente, mediante la Resolución IA-172-11 de 9 de marzo de 2011, puesto que se da continuidad a las medidas de compensación y mitigación para atender los efectos negativos que el desarrollo del proyecto puede generar sobre el entorno humano o natural, razón por la cual la entidad demandada recomendó su aprobación, basado en lo estipulado en el **artículo 20 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de**

agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 975 de 23 de agosto de 2012, que es del siguiente tenor:

“Artículo 20. La modificación de un proyecto, obra o actividad deberá someterse al mismo proceso de evaluación de impacto ambiental aprobado, cuando los cambios impliquen impactos ambientales que excedan la norma ambiental que los regula o que no hayan sido contemplados en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado.

En caso distinto, la modificación de un proyecto, obra o actividad será aprobada mediante Resolución debidamente motivada, sobre la base de un Informe Técnico emitido por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental en el que conste que la modificación propuesta no se enmarca en lo preceptuado en el párrafo anterior.

Cuando por sí sola la modificación propuesta constituya una nueva obra o actividad contenida en la lista taxativa, el promotor deberá someter al proceso de evaluación de impacto ambiental un nuevo Estudio de Impacto Ambiental.” (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial Digital 27106 de 24 de agosto de 2012) (Lo destacado es del Despacho).

De la lectura del artículo precedente, se advierte palmariamente que las solicitudes de modificación a un Estudio de Impacto Ambiental aprobado se debían someter al proceso de evaluación cuando los cambios propuestos:

a) implicaran impactos ambientales que excedían la norma aplicable; y b) no hubieran sido contemplados en el instrumento aceptado previamente;

mientras que se debía presentar una nueva herramienta cuando la reforma planteada constituyera una nueva obra conforme a las enlistadas en el reglamento, escenarios que no se presentaron en el caso que nos ocupa, puesto que **la evaluación determinó que las repercusiones más significativas a generarse por el desarrollo de dicha actividad comprendían la continuidad de las medidas de prevención y/o**

mitigación apropiadas para los efectos y riesgos causados por el desarrollo del proyecto, y que ya habían sido incluidas por el promotor.

Sobre este aspecto, observamos que **al tiempo en que se aprobaron los cambios propuestos al proyecto denominado “Recepción, Almacenamiento, Regasificación, Distribución y Comercialización de Gas Natural y la Construcción de una Central Térmica”, el Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental no establecía un procedimiento, propiamente dicho, para dar trámite a las solicitudes de modificación a los Estudios de Impacto Ambiental aprobados, como sí sucede en la actualidad, pues recientemente el Ministerio de Ambiente emitió el Decreto Ejecutivo 36 de 3 de junio de 2019, mediante el cual se adiciona un capítulo al Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, contentivo de los artículos 20 a 20-G, que instituyen las formalidades y requerimientos a seguir por parte del promotor y la autoridad para atender este tipo de peticiones, adecuaciones que según se indica en la parte motiva del cuerpo normativo en referencia, fueron implementadas para fortalecer la participación ciudadana, promover la transparencia e instalar un nuevo modelo de gestión.**

Referente al periodo de consulta formal y a la participación ciudadana durante la etapa de evaluación y análisis, tenemos que los **artículos 28 y 29 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, establecen la obligatoriedad que el promotor incluya a la ciudadanía en la etapa más temprana, esto es, desde su elaboración debiendo documentar todas las actividades realizadas para involucrar a la población mediante la aplicación de determinados mecanismos, tales como entrevistas, encuestas, reuniones informativas, entre otros, atendiendo a la categoría de la herramienta de

gestión, con el fin de obtener y plasmar la percepción de la comunidad directamente afectada (Cfr. página 28 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Sobre la solicitud de información, los **artículos 33 y 35** del Reglamento estipulan que una vez admitido el Estudio de Impacto Ambiental, ya sea Categoría II y III, la entidad mantendrá el mismo a disposición de la comunidad para que formulen sus observaciones durante los plazos establecidos al efecto, los cuales empezarán a computarse a partir de la última publicación del aviso (que contiene un extracto del documento de análisis), en dos (2) medios de comunicación, uno en el municipio directamente relacionado con el proyecto, obra o actividad (obligatorio), y otro de su elección (Cfr. página 30 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Es menester mencionar, que el **artículo 37 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009** contempla la realización de un foro público de forma obligatoria para los Estudios de Impacto Ambiental, Categoría III, sin embargo, la autoridad rectora podrá disponer la celebración de esta herramienta de participación ciudadana cuando el proyecto, obra o actividad Categoría II, lo amerite, o cuando la comunidad localizada dentro del área de influencia así lo solicite, para lo cual se deberá cumplir con una serie de requisitos (Cfr. página 31 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

De la misma manera, el **artículo 42 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, prescribe que la entidad ambiental consultará con las Unidades Ambientales Sectoriales y las municipales, así como sus direcciones regionales, las cuales deberán emitir un informe técnico

fundado y en caso de considerarlo, solicitar las ampliaciones y aclaraciones del estudio presentado por el promotor, dentro los plazos establecidos (Cfr. página 34 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Dicho esto, debemos señalar que habida cuenta que la entidad demandada consideró viable la modificación propuesta por el promotor, toda vez que se hacía cargo adecuadamente de los impactos ambientales producidos por el desarrollo de la actividad, la solicitud no debía someterse al mismo proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental aprobado, al tenor de lo dispuesto en el **artículo 20** del citado Reglamento, arriba citado, por consiguiente, no había que someter la petición al mismo periodo de consulta formal estipulado en el **Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, pues mediante Informe Técnico emitido por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la **Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente)**, se hizo constar que los cambios requeridos no se enmarcaban en lo preceptuado en el artículo en referencia (Cfr. fojas 462-464 del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

En otras palabras, **debido a que la entidad demandada justipreció que los impactos que se ocasionarían producto del cambio presentado por el promotor no se ajustaba a ninguno de los supuestos establecidos en el reglamento**, esto es, que no excedían la norma ambiental que los regula o que no habían sido contemplados en el documento de análisis aceptado, **e que incluso, no constituía una nueva obra de las contenidas en la lista taxativa que requiriera la presentación de una nueva herramienta de gestión, resulta claro que la solicitud de modificación al Estudio de Impacto Ambiental aprobado no debía someterse al**

proceso administrativo de evaluación y análisis que contempla la participación ciudadana, así como de las Unidades Ambientales Sectoriales, las municipales y las direcciones regionales de la autoridad ambiental.

Precisamente, el **artículo 52 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, dispone que la resolución que apruebe o rechace un Estudio de Impacto Ambiental incluirá como mínimo una serie de aspectos, a saber: a) la indicación de los elementos, documentos, facultades legales y reglamentarias sobre las cuales se fundamentó la decisión; b) las consideraciones técnicas; c) la opinión fundada de la Unidad Ambiental Sectorial y los informes emanados de otros organismos con competencia ambiental emitidos durante el proceso de evaluación; d) los resultados del proceso de participación ciudadana desarrollado durante el transcurso del procedimiento administrativo; y e) la calificación del documento de análisis presentado y, si las hubiera, las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto, obra o actividad (Cfr. página 36 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Por si fuera poco, los **artículos 48, 50 y 51** del Reglamento indican que si el Estudio de Impacto Ambiental desarrolla adecuadamente los contenidos formales y de fondo exigidos, o bien si presenta adecuadas medidas de mitigación, compensación o reparación, el **Ministerio de Ambiente** calificará favorablemente el mismo y emitirá la resolución de aprobación, por el contrario, si estima que la herramienta de gestión no satisface las exigencias y requerimientos previstos, procederá a rechazar el mismo y, en consecuencia, no se podrá ejecutar o realizar proyecto, obra o

actividad o su modificación (Cfr. páginas 35 y 36 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Conforme a lo expuesto, podemos colegir que el acto impugnado se ajusta a los requerimientos mínimos establecidos en la disposición jurídica en mención, debido a que aborda cada uno de los elementos enunciados, salvo los relativos a los resultados de la participación ciudadana y las consideraciones de las Unidades Ambientales Sectoriales, pues como indicamos anteriormente, conforme al criterio técnico de la autoridad ambiental, **la modificación promovida por el promotor no requería que fuera sometida al mismo proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental aprobado, ni implicaba una nueva obra que demandara la presentación de un nuevo instrumento de gestión, por esas razones, la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, acusada de ilegal, no incluyó dichos aspectos en su parte motiva**, por tanto, no prospera el cargo de ilegalidad endilgado en contra del **artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, al cumplirse con el debido proceso.

En lo que atañe a la vigencia del instrumento de gestión aprobado, el **artículo 49** del Reglamento, dispone que la: *“...resolución administrativa que apruebe el Estudio de Impacto Ambiental tendrá una vigencia de hasta dos años para el inicio de la ejecución del proyecto, contados a partir de la notificación de la misma”*, en otras palabras, **el promotor debe iniciar el desarrollo de la obra dentro de los dos (2) años siguientes, una vez que se dé por enterado de la autorización por parte de la entidad** (Cfr. página 35 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Justamente, de las constancias que obran en el expediente administrativo, se observa que mediante el Memorando-DEIA-0153-1202-

14 de febrero de 2014, la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental le consultó a la Dirección de Protección de la Calidad Ambiental, ambas dependencias de la **Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente)**, sobre la vigencia de la Resolución IA-172-11 de 9 de marzo de 2011, que aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado *“Recepción, Almacenamiento, Regasificación, Distribución y Comercialización de Gas Natural y la Construcción de una Central Térmica”*, de allí que, a través del Memorando-DIPROCA-DCCA-127-2014 de 14 de febrero de 2014, se comunicó que luego de la consulta realizada a la Administración Regional de Colón, ésta informó que el promotor había realizado actividades como parte de la ejecución de la obra y que, en consecuencia, se encontraba vigente (Cfr. fojas 459-461 del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

De ello resulta inequívoco decir que, **contrario a lo argüido por el accionante, el referido Estudio de Impacto Ambiental se encontraba vigente al momento en que el promotor presentó la solicitud de modificación, pues luego de realizar las consultas respectivas, la entidad demandada evidenció que el responsable de la ejecución del proyecto había llevado a cabo una serie de actividades, como es el pago en concepto de indemnización ecológica**, que no es más que un resarcimiento económico fijado por la tala rasa o eliminación de sotobosques y remoción de vegetación para el desarrollo de obras de infraestructura o edificaciones, el cual se encuentra regulado por la Resolución AG-0235-2003 de 12 de junio de 2003, de ahí que, la autoridad consideró procedente la petición presentada y emitió la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, objeto de controversia.

Acerca de la alegada incompatibilidad del proyecto con lo dispuesto en el **artículo 121 (numerales 2 y 5) de la Ley 19 de 11 de junio de 1997**, debemos reiterar lo expresado con anterioridad, respecto a que la modificación aprobada por la autoridad ambiental, mediante la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, no fue sometida al proceso de evaluación y, por tanto, a consulta de las Unidades Ambientales Sectoriales, verbigracia la Autoridad del Canal de Panamá, puesto que la misma no se ajustaba a los supuestos señalados en el **artículo 20 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que del examen atento de las actuaciones que reposan en el expediente administrativo, se advierte que durante el proceso de evaluación del instrumento de gestión, que luego fuera aprobado mediante la Resolución IA-172-11 de 9 de marzo de 2011; la entidad demandada sometió a consideración de la Autoridad del Canal de Panamá, el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado *“Recepción, Almacenamiento, Regasificación, Distribución y Comercialización de Gas Natural y la Construcción de una Central Térmica”*, con fundamento en lo dispuesto en el **artículo 42 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, antes mencionado, que preceptúa la consulta formal a las Unidades Ambientales Sectoriales (Cfr. foja 48 del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

Producto de la consulta realizada, el Gerente Ejecutivo de Ambiente y Secretario de la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CICH), mediante la Nota fechada 13 de agosto de 2010, remitió sus observaciones respecto al documento de análisis en cuestión, señalando lo que a continuación reproducimos:

“La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) recibió para evaluación el estudio de impacto ambiental (EsIA), Categoría II, titulado ‘Recepción, almacenamiento, regasificación, distribución y comercialización de gas natural y la construcción de una central térmica’, correspondiente a su nota DIEORA-DEIA-UAS-0198-0308-10.

El proyecto arriba descrito lo desarrolla LNG GROUP PANAMA, S.A. y se proyecta en el corregimiento de Cristóbal, distrito y provincia de Colón, mismo que **se encuentra fuera de áreas bajo administración de la ACP, por lo cual no se emitirá opinión técnica sobre el informe.**

...” (Cfr. foja 56 del expediente administrativo aportado por la entidad demandada) (Énfasis suplido).

Como se observa, **a juicio de la entidad interoceánica el proyecto en referencia se encontraba fuera de las áreas que se encuentran bajo su administración privativa**, no obstante, atendiendo a las consideraciones técnico-legales realizadas por la Administración Regional de Colón de la **Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente)**, que efectuó una inspección al terreno donde se desarrollaría la obra, se le solicitó al promotor, por medio de la Nota DIEORA-DEIA-AC-0146-0912-10 de 9 de diciembre de 2010, ampliar la información contenida en el documento de análisis respecto a lo establecido en el Plan Regional y General de la región canalera, aprobados por la Ley 21 de 2 de julio de 1997, y en ese sentido, la sociedad **LNG Group Panamá, S.A.**, aportó la Nota fechada 5 de enero de 2011, mediante la cual ésta sometió al escrutinio del Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá su solicitud de permiso de compatibilidad (Cfr. fojas 97-115, 212-214, 215, 235 y 261-263 del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

En virtud de lo anterior, la entidad demandada mediante Informe Técnico estableció que en adición a las medidas contempladas en el Estudio

de Impacto Ambiental, el promotor debía cumplir con una serie de exigencias, entre las cuales se incluyó acatar lo dispuesto en la **Ley 21 de 2 de julio de 1997**, que aprueba el Plan Regional para el desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan, General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal; y contar con el permiso de compatibilidad otorgado por la Autoridad del Canal de Panamá, previo al inicio de actividades, exigencias que fueron estipuladas en el artículo 3 (numerales 13 y 15) la Resolución IA-172-11 de 9 de marzo de 2011 (Cfr. fojas 304 y 312 del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

Así pues, mediante las Resoluciones ACP-JD-RM 11-477 de 31 de marzo de 2011; y la ACP-JD-RM 11-478 de 31 de marzo de 2011, **la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá otorgó el permiso de compatibilidad y aprobó el uso de las riberas del Canal al proyecto denominado “Recepción, Almacenamiento, Regasificación, Distribución y Comercialización de Gas Natural y la Construcción de una Central Térmica”, respectivamente, toda vez que luego de los análisis, consultas y evaluaciones con las unidades administrativas, se determinó “...que el uso propuesto para el área es compatible con el continuo y eficiente funcionamiento del Canal...”, es decir, las actividades propuestas no resultan contrarias con las labores que se realizan en la región interoceánica** (Cfr. fojas 397-425 del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

A propósito de la Nota fechada 5 de febrero de 2019, a través de la cual el Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá, dio respuesta a la Nota DSAN-0240-2019 de 21 de enero de 2019, emitida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, que fue aportada en copia simple por el

recurrente con la demanda y solicitada por el Tribunal en el periodo probatorio, somos del criterio que si bien mediante la referida comunicación, la entidad interoceánica realizó una serie de aclaraciones en virtud de la misiva enviada por el ente regulador del sector energético, lo cierto es que **no consta en autos que la Junta Directiva de la vía canalera haya suspendido o revocado los permisos de compatibilidad y del uso de las riberas del Canal, conforme a lo ordenado por el artículo sexto de la Resolución ACP-JD-RM 11-477 de 31 de marzo de 2011; y el artículo quinto de la Resolución ACP-JD-RM 11-478 de 31 de marzo de 2011, respectivamente**, por considerar el aumento de capacidad de generación, objeto de debate en la presente causa, como incompatible; aunado al hecho que, entre los términos mínimos señalados en el Contrato de Arrendamiento e Inversión con Opción de Compra, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas/Unidad Administrativa de Bienes Revertidos y la sociedad **LNG Group Panamá, S.A.**, los cuales se encuentran previstos en el artículo 2 (numeral 1) de la Resolución de Gabinete 7 de 19 de enero de 2010, modificada por la Resolución de Gabinete 43 de 13 de abril de 2010, se contempló: *“Utilizar el área asignada para la recepción, almacenamiento, regasificación, distribución y comercialización de gas natural y la construcción de una Central Térmica de Ciclo Combinado de 150 MW, o mayor, utilizando gas natural como combustible”* (Cfr. fojas 401-402 y 424 del expediente administrativo aportado por la entidad demandada y página 5 de la Gaceta Oficial 26455 de 25 de enero de 2010).

Por último, esta agencia del Ministerio Público desea anotar que de acuerdo a consulta realizada a la plataforma electrónica dispuesta por el **Ministerio de Ambiente** para la consulta digital de los instrumentos de

gestión, se constató que el 17 de febrero de 2012, se presentó una nueva solicitud de modificación consistente en el cambio de promotor, la cual fue aprobada por el regente del ambiente, mediante la Resolución DEIA-IAM-004-2021 de 18 de marzo de 2021, en consecuencia, **las sociedades LNG Group Panamá, S.A., y Generadora de Gatún, S.A., son los promotores actuales del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado “Recepción, Almacenamiento, Regasificación, Distribución y Comercialización de Gas Natural y la Construcción de una Central Térmica”** (Cfr. página web http://portal-prefasia.miambiente.gob.pa/miambiente_prefasiadocumentos/Content/Documentos/39788.pdf).

De lo antes expuesto y, a juicio de las consideraciones previas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente).**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 725-19